Backgrounder

BP-206E

SOCIAL INSURANCE NUMBERS: REGULATING THEIR USE

David Johansen

LAW AND GOVERNMENT DIVISION
May 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01902/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

(c) Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/206E
ISBN 0-660-13311-3

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND INFORMATION 1

REGULATING THE USE OF THE SIN 3

PRIVACY COMMISSIONER'S REPORT 5

PRIVACY ACT 8

PRIVATE MEMBERS' BILLS 8

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE REPORT 12

GOVERNMENT RESPONSE TO COMMITTEE REPORT 13

APPENDIX

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SOCIAL INSURANCE NUMBERS: REGULATING THEIR USE

BACKGROUND INFORMATION

This paper discusses the placing of restrictions on the collection and use of the social insurance number (SIN), the most common unique personal identifier in Canada.

The SIN was introduced by the Pearson Liberal government in 1964 in order to replace the national unemployment insurance number used by the Unemployment Insurance Commission, then under the Department of Labour. That system was running out of numerical combinations at the same time as a new registration system was required for the soon-to-be-implemented Quebec and Canada Pension Plans. It was felt that two systems of numbering would be entirely impractical since approximately four and a half million employees would come under both plans. However, the adoption of the SIN for use in pension disbursement under the Canada Pension Plan came about only after considerable debate. Some Members of Parliament expressed concern that extending the use of the SIN might ultimately lead to a national numbering system.

Although the SIN was introduced for purposes of federal unemployment insurance and pension plans, no controls were placed on other uses. This has resulted in the proliferation of such uses by organizations maintaining personal data banks in both federal and provincial government institutions and in the private sector.

Between 1965 and the late 1970s, the House of Commons paid little systematic attention to the rapidly increasing use of the SIN. When

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the Conservative government of Prime Minister Clark was elected in 1979, however, it promised legislation which would restrict it. On 30 October 1979, the then Minister of State for the Treasury Board, the Hon. Perrin Beatty, announced that the government would shortly be proposing legislation:

> to restrict the use of the Social Insurance Number within the federal government where provision of the SIN by individuals may be mandatory, along with some initial steps to limit the use of the Social Insurance Number outside the federal government... It is the government's intention to reverse the trend towards the use of the Social Insurance Number as the single identifying number in departments and agencies of the federal government... The government is preparing legislation that will ensure greater legal protection against unauthorized disclosure of personal information and put constraints on the ability to link files using SINs, by limiting the number of uses for the SIN. This legislation will be introduced in this session of Parliament.(1)

However, the Conservative government fell in December 1979, before these new legislative initiatives could be introduced in the House of Commons. A definitive statement of the government's intentions appeared in a letter from Mr. Beatty to the Globe and Mail, published during the election campaign, on 11 February 1980. He said that the SIN was being used for many unauthorized purposes in both the public and private sectors:

> Individuals are asked to provide SIN for purposes unrelated to those initially envisaged by Parliament and in many cases may be denied service if they refuse to disclose their number or are simply not informed of the consequences of not providing the SIN.(2)

The major new privacy legislation intended by the Clark government was later introduced by Mr. Beatty as a Private Member's Bill,

---

(1) Canada, House of Commons, Debates, 1979, p. 749.

(2) Globe and Mail (Toronto), 11 February 1980, p. 7.

Existing Statutes and Regulations

Canada Elections Act
Canada Labour Standards Regulations
(Canada Labour Code)
Canada Pension Plan Regulations
(Canada Pension Plan)
Canada Student Loans Regulations
(Canada Student Loans Act)
Canadian Wheat Board Act
Family Allowances Regulations
(Family Allowances Act, 1973)
Family Support Orders and Agreements Garnishment Regulations
(Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act)
Gasoline and Aviation Gasoline Excise Tax Application Regulations
(Excise Tax Act)
Income Tax Act
Labour Adjustment Benefits Act
Old Age Security Regulations
(Old Age Security Act)
Race Track Supervision Regulations
(Criminal Code)
Tax Rebate Discounting Regulations
(Tax Rebate Discounting Act)
Unemployment Insurance Act, 1971 and Regulations
Veterans Allowance Regulations
(War Veterans Allowance Act)

Other Programs authorized to use the SIN

Income and Health Care Programs
(Veterans Affairs)
Immigration Adjustment Assistance Program
(Employment and Immigration)
Labour Adjustment Review Board
(Labour)
National Dose Registry for Occupational Exposures to Radiation
(National Health and Welfare)
Rural and Native Housing Program
(Canada Mortgage and Housing Corporation)
Social Assistance and Economic Development Program
(Indian Affairs and Northern Development)
Tax Case Appeals
(National Revenue - Taxation)

FEDERAL GOVERNMENT USES OF THE SIN TO BE DISCONTINUED

Existing uses of the Social Insurance Number for administrative purposes that do not have statutory authority were examined by departments and by Treasury Board. As a result of this review process, many uses of the SIN will be discontinued. These include the following uses.

INSTITUTION	USE	PURPOSE
Fisheries and Oceans	Licensing Systems	To license commercial fishermen and to grant fishing permits.
	Purchase Slips, Catch and Effort Systems	To manage the fishery, to set quotas and allocations and to monitor catches.
	Internal Systems (Violations, OASIS, etc.)	To facilitate enforcement and for research and statistical purposes.
Canadian Saltfish Corporation (included in Fisheries and Oceans)	Credit to Fishermen	To control receivables and monies owing.
	School Tax Deductions	To remit to school boards in Newfoundland and Labrador the School Tax deducted from employees.
National Revenue - Customs and Exercise	Fuel Tax Rebate Program	To provide taxpayers with rebates of taxes paid on gasoline or diesel fuel purchases when used for specific purposes.
Natural Sciences and Engineering Research Council	Scholarship and Fellowship Programs	To identify applicants and to administer the programs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PRIVACY COMMISSIONER'S REPORT

In 1980, the Minister of Justice ordered a special study by the then Privacy Commissioner under Part IV of the Canadian Human Rights Act, Ms. Inger Hansen, to examine the extent of the use of the SIN and its implications for the privacy of individuals. The terms of reference required the Privacy Commissioner to examine the extent to which and the purposes for which the number was being collected and used, and whether it was serving as a data linkage device. The study was also required to examine what threats, if any, the use of the SIN represented to the privacy of individuals and the implications of possible regulation or prohibition of the collection and use of the number. As the time for completion of the study did not allow for public meetings, most submissions were in the form of comments and briefs. The report was released in January 1981.(7)

The Privacy Commissioner found widely differing attitudes to the SIN. Some individuals, for instance, opposed its use on the basis that it was impersonal to be identified primarily by a number. Others suspected that possession of a person's number would provide access to all recorded information about that person. Yet others felt that the number facilitated inappropriate linkage of data. Some resisted using the number for religious reasons, while others had an aversion to any use of personal identification numbers because of experiences during World War II. On the other hand, there were those who praised the efficiency and accuracy resulting from the use of the SIN in machine processing of data, and they advocated its universal application for identification purposes.(8)

When asked why they objected to the use of the SIN, most people answered that possession of it allowed access to personal records without the knowledge or permission of the individual concerned.

---

(7) Canadian Human Rights Commission, Report of the Privacy Commissioner on the Use of the Social Insurance Number, January 1981.

(8) Ibid., p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The study found that the SIN had become important in data processing and was being used extensively by the various levels of government and the private sector, both to identify individuals and as a tool for data linkage, particularly in the administration of government assistance programs. At the federal level, the greatest use of the SIN was in areas where there was a legal requirement to provide the number, such as under the Unemployment Insurance Act, the Canada Pension Plan and the Income Tax Act. Other programs had adopted the number to assist in the identification of clients.

The study found that many federal government programs required the exchange of voluminous amounts of information and that often the SIN was the identifying link in this exchange. It was also being used to link different sets of personal information, and was thus giving rise to the fear that improper use might endanger personal privacy, especially in view of the capacity of the computer to store, process and retrieve large amounts of data with minimum time and effort.

In spite of these findings, the Privacy Commissioner's study found that data linkage was not as widespread as it had been thought to be. In fact, the SIN was being primarily used to distinguish individuals with the same name. However, the study noted that there could be no doubt that the SIN had the potential both for use as a universal identifier and for data linkage. It was also apparent that prohibition of the collection and use of the SIN would not eliminate data-sharing, which could still take place using other identifiers. The report, therefore, made no recommendation to limit the use of the SIN, stressing that much more than such regulation would be necessary in order to prevent the perceived harms.(9)

The report made recommendations in four key areas. Finding that the privacy of individuals might be threatened by improper data linkage, it recommended that an offence be included in the Canadian Criminal Code to prohibit dishonest dealings with personal data that had been provided to obtain a benefit or service or under compulsion of law, or

---

(9) Ibid., p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

had been placed in the custody of another for storage and the exclusive use of the depositor. The report noted three advantages in creating such an offence:

> It would protect against undisclosed use or modification of personal information provided by the individual concerned, it should generate awareness of the need to protect individual privacy and should result in the taking of new preventive measures to protect against the commission of the prohibited acts.(10)

The proposal for a new criminal offence did not address the problem of whether the use of the SIN should be limited or regulated for reasons not connected with data linkage; for example, because the use of the number was felt to be impersonal, evoked memories of prejudice or mass brutality, or violated religious beliefs. The report, therefore, went on to recommend that the federal government should make it possible for an individual, on application, to be exempted from being identified by a SIN or other number in federal information systems, with a reasonable fee being imposed when such individualized processing of personal information resulted in a significant increase in costs.(11)

The report also recommended that the federal government study the need for contingency plans to ensure that banks containing personal data were protected during periods of man-made or natural disasters.(12)

Finally, the study found that many individuals did not know that, in many instances, they had the right to refuse requests for their SIN, or for other personal data. The report, therefore, recommended that the federal government assume responsibility for informing members of the public of their rights to informational privacy and of the need for

---

(10) Ibid., p. 215.

(11) Ibid., p. 223.

(12) Ibid., p. 224.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

individuals to assume part of the responsibility for not releasing personal data arbitrarily.(13)

The federal government did not act on the report's recommendations.

PRIVACY ACT

On 1 July 1983, Parliament proclaimed the Privacy Act,(14) which repealed and replaced Part IV of the Canadian Human Rights Act. The Privacy Act protects the privacy of Canadians with respect to personal information held by federal government institutions; the SIN is treated as personal information, as defined in that Act, and receives the same protection as any other identifier or item of personal information, neither more nor less.

PRIVATE MEMBERS' BILLS

A number of Private Members' Bills have been introduced in the House of Commons respecting the use of SINs. Since 1980, three Members of the House of Commons from the Progressive Conservative Party have introduced virtually identical bills on this subject.(15) The most recent

---

(13) Ibid., p. 230.

(14) R.S.C. 1985, c. P-21.

(15) Bill C-537, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, 1st Session, 32nd Parliament, 2 May 1980 (the Hon. Ramon Hnatyshyn); Bill C-586, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, 1st Session, 32nd Parliament, 2 May 1980 (Mr. J. Gamble); Bill C-245, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, 1st Session, 33rd Parliament, 27 June 1985 (Mr. R. Stackhouse); Bill C-236, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, 2nd Session, 33rd Parliament, 21 October 1986 (Mr. R. Stackhouse).

of those bills, C-236, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, was introduced in the House of Commons by Mr. Stackhouse on 21 October 1986. All of the bills died on the Order Paper.

Like the others, Bill C-236, had it been enacted into law, would have stipulated that "except as provided in this or any other Act, no person, organization, group or body that is not a federal body shall request any person to disclose his Social Insurance Number."(16) The bill further stipulated that "except as provided in this or any other Act, no person is required to disclose his Social Insurance Number."(17) For purposes of the bill, "federal body" was defined to mean "any ministry, department, board, commission, person, regulatory agency, tribunal, advisory council, office or other body exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under any Act of the Parliament of Canada."(18)

The bill would have provided that a person would be required to disclose his SIN to a federal body in response to a request which was in writing and which was accompanied by a statement setting out a) the particular purpose for which the SIN was requested, and b) the particular Act that authorized such disclosure.(19)

A person requested in writing to disclose his SIN by a person, organization, group or body other than a federal body could consent to do so if the request was accompanied by a statement setting out the particular purpose for which the SIN was requested, and advising the person that he had the right to refuse to disclose his SIN. In such a case, however, the person could also refuse.(20)

---

(16) Bill C-236 (2nd Session, 33rd Parliament), s. 3(1).

(17) Ibid., s. 3(2).

(18) Ibid., s. 2.

(19) Ibid., s. 4.

(20) Ibid., s. 5.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The bill would also have provided that the SIN was not to be used for a purpose other than that for which disclosure was required under the bill or any other federal Act.(21)

Another provision would have stipulated that any 20 Members of the House of Commons who were of the opinion that it was in the public interest to disclose and use the SIN for a purpose not authorized by law, could have filed a motion with the Speaker for the consideration of the House. The motion would have been to the effect that a Special Committee of seven members be appointed to review and report upon whether the public interest would be best served by the disclosure and use of the SIN for the specific purpose.(22) The bill would have further required the House to consider the motion not later than five sitting days after the motion had been filed.(23) The motion would have been deemed to have been adopted by the House at the normal time of adjournment on the day the motion was taken up and considered, unless sooner adopted or negatived by the House.(24)

The bill would have permitted any person to make application to the Federal Court of Canada for a declaratory judgment, injunction, damages or other remedy if, as a result of lawfully refusing to disclose his SIN, he had been denied a benefit or had been threatened with the denial of a benefit to which he was entitled.(25) Also, any person who had disclosed his SIN where such disclosure was not required by law would still be eligible for any remedy referred to above.(26)

Finally, the bill would have made it an offence, punishable on summary conviction and by a fine not exceeding $1,000, for anyone to:

---

(21) Ibid., s. 6.

(22) Ibid., s. 7(1).

(23) Ibid., s. 7(2).

(24) Ibid., s. 7(3).

(25) Ibid., s. 8(1).

(26) Ibid., s. 8(2).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a) publish someone's SIN disclosed pursuant to the bill without that person's consent;

b) compel or attempt to compel a person by threat, intimidation or force to disclose his SIN where disclosure was not required by law; or

c) make use of the SIN of a person in a manner unauthorized by law.(27)

Another Private Member's Bill, C-321, An Act to amend the Criminal Code (Social Insurance Number),(28) was introduced in the House of Commons by the Hon. Robert Kaplan on 14 September 1988, but did not go beyond first reading. In order to protect the privacy of Canadians, it would have limited the use of the SIN to federal government institutions. The bill would have expressly amended the Criminal Code to provide that "No person shall require the disclosure of a Social Insurance Number." However, the above provision would not have applied to a "government institution," which was defined in the bill to mean a government institution as defined in the Access to Information Act. A person who contravened the above provision would have been guilty of an offence and would have been liable on summary conviction to a fine not exceeding $5,000 or to imprisonment for a term not exceeding six months, or both. Finally, in any prosecution for an offence under the above provision, it would have been sufficient to establish that it had been committed by an employee or agent of the accused (whether or not that employee or agent had been identified or prosecuted) unless the accused established that the offence had been committed without his knowledge or consent and that he had exercised all due diligence to prevent its commission.

---

(27) Ibid., s. 9.

(28) Bill C-321, An Act to amend the Criminal Code (Social Insurance Number), 2nd Session, 33rd Parliament, 14 September 1988 (the Hon. Robert Kaplan).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE REPORT

In March 1987, the report of the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General on the review of the Access to Information Act and the Privacy Act(29) was released. The Committee shared the concerns expressed in Mr. Stackhouse's Private Member's Bill C-236 and other similar bills and was of the view that the SIN should not be employed in ways never intended or authorized by Parliament. The Committee noted that the Canadian Bar Association, at its 1986 annual meeting, had passed a resolution on the SIN expressing "its deep concern over the philosophy of using a compulsory identification number as a means of tracing or locating persons for purposes other than income tax, social assistance and pensions, as initially instituted."(30)

The Committee accordingly recommended that a new section be added to the Privacy Act to limit the collection and use of SINs to those activities explicitly authorized by federal Act or regulations. In other cases, there would be a statutory prohibition against the federal government, the provinces or the private sector denying services or goods to an individual, because of a refusal to provide a SIN. The Committee also urged the creation of a statutory cause of action under the Privacy Act for individuals faced with such denials.(31)

Specifically, the Committee recommended that the Privacy Act be amended as follows:

> It shall be unlawful for any federal, provincial or local government institution or the private sector to ask any person for his or her Social Insurance Number, unless such a request is authorized by law.

---

(29) Canada, House of Commons, Standing Committee on Justice and Legal Affairs, Report, "Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy," March 1987.

(30) Canadian Bar Association, National (September 1986), 1986 Annual Meeting, Resolution No. 2.

(31) Ibid., p. 46.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> It shall be unlawful for any federal, provincial or local government institution or the private sector to deny to any individual any right, benefit, or privilege provided by law, because of such individual's refusal to disclose his or her Social Insurance Number, unless such disclosure is required by federal statute.
>
> Any federal government institution which requests an individual to disclose his or her Social Insurance Number shall inform that individual whether that disclosure is mandatory or voluntary, by what statutory or other authority such number is solicited, and what uses will be made of it.(32)

GOVERNMENT RESPONSE TO COMMITTEE REPORT

In its 15 October 1987 response to the above Committee's report,(33) the federal government agreed with the Committee's concerns over the growing use of the SIN. It noted that whereas initially the SIN had been required for the Canada Pension Plan and unemployment insurance, it was now being required for such other matters as income tax, old age security, family allowances, excise tax, student loans, and for federal elections. It was also being used extensively throughout Canada in the public and private sectors.

The government recognized that Canadians did not want the SIN to become a universal identification number, and indicated that it would act to prevent this from happening by very shortly issuing a policy to:

- require all federal departments and agencies to obtain Treasury Board approval for any current use of SIN not authorized by statute or regulation;

---

(32) Ibid.

(33) Government of Canada, Access and Privacy: The Steps Ahead, Response to the Parliamentary Committee Report on Access to Information and Privacy, 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- prohibit the collection and use of SIN by any federal department and agency for any new administrative purpose, unless authorized by law;

- inform Canadians of the uses of the SIN which are required by federal statute or regulation;

- tell individuals why it is requesting the SIN and whether or not it is required by law;

- require that no right, benefit or privilege be withheld from and no penalty be imposed on any individual for refusal to disclose his SIN number to a federal government institution, except where its provision is required by law.(34)

The government indicated that it would consider legislation to express these principles in law in the longer term.(35)

The government also stated that following action to regulate its own use of the SIN, it would pursue the application of similar controls throughout the rest of the public sector and the private sector. This would be part of the government's negotiations to obtain compliance with guidelines issued by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) to protect privacy and individual liberties in respect of personal data. The government indicated that if satisfactory arrangements could not be made it would explore the legislative alternatives to regulate the collection and use of the SIN; if necessary, an amendment to the Criminal Code might prohibit a request for the number unless authorized by law.(36)

The President of the Treasury Board, the Hon. Pat Carney, on 8 June 1988 announced the government's intention to restrict the use of the SIN by federal institutions to the administration of tax, pension, social and benefits programs, and other specified federal statutes and

---

(34) Ibid., p. 6.

(35) Ibid.

(36) Ibid., p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

regulations. A copy of the press release, along with attachments showing authorized statutes, regulations and programs, is included as an Appendix to this paper.

The government-wide review of the collection and use of the SIN had identified the specific federal statutes, regulations and related programs for which such collection and use are permissible. Existing uses for administrative purposes without statutory authority were examined by departments and by Treasury Board. As a result of this review process, many federal uses of the SIN will be phased out over a five-year period. Some of the major changes will be the discontinuation of the request for SINs on application forms for citizenship, for credit checks required for federal programs, and as the principal federal employee identifier. A list of some of the uses of the SIN to be discontinued is attached to the Minister's news release in the Appendix to this paper.

Prior to the federal government's policy announcement on 8 June 1988, though an individual was not obliged to meet a request for a SIN for a purpose not authorized by law, he or she could be deprived of a desired service or benefit for withholding the number. The Privacy Commissioner had expressed his concern over this matter in his annual report for 1986-87:

> It is small comfort to tell Canadians that, except in those limited situations authorized by law, they are not required to provide their SIN, when refusal may deprive them of a service or benefit. No organization should be able to deny goods, services, benefits or entitlements for failure to provide a SIN unless its collection is specifically required by statute. This principle should apply to both government and the private sector; it should be enshrined in law.(37)

Since the policy announcement, however, in the case of federal government institutions at least, no right, benefit or privilege can be withheld from, and no penalty can be imposed on, any individual for refusal to provide his/her SIN, except where such provision is required by law.

---

(37) Privacy Commissioner, Annual Report, 1986-87, p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This applies even in the case of federal government programs authorized by Treasury Board to use the SIN, but which have no statutory authority. Federal government institutions are also prohibited from collecting and using the SIN for any new administrative purpose, unless authorized by law.

Finally, the news release stated that negotiations had begun between the Department of Justice and the provinces and territories to obtain compliance with the OECD guidelines for the protection of privacy and individual liberties with respect to personal information; these would apply to the control of collection and use of the SIN.

On the day of Ms. Carney's announcement, the Minister of Justice, the Hon. Ramon Hnatyshyn, stated that "The SIN was becoming the most common used identification number for a whole host of uses beyond the purpose for which it was originally intended." He went on to say, "We are taking steps to reverse this trend. In addition to these measures announced today, we may consider legislation to regulate the collection and use of the SIN."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

Treasury Board of Canada | Conseil du Trésor du Canada

News Release | Communiqué

Communications Division
L'Esplanade Laurier Ottawa K1A 0R5
613 957-2400

Division des communications
L'Esplanade Laurier Ottawa K1A 0R5
613 957 2400

CANADA
22 198
Br. V.

88/18

For Immediate Release:
June 8, 1988

FEDERAL GOVERNMENT RESTRICTS USE OF SOCIAL INSURANCE NUMBER

Treasury Board President Pat Carney today announced the government's intention to restrict the use of the Social Insurance Number (SIN) in federal institutions to the administration of tax, pension, and social and benefits programs and other federal statutes as shown on the attached list.

The government-wide review of the use of the SIN has identified the specific Acts of Parliament, regulations and related programs for which collection and use of the SIN are permissible.

"Many Canadians feel threatened by the use of the Social Insurance Number as a universal identifier," said Miss Carney. "With the rapid development of computer technology, there is a growing concern that the SIN may be misused for linking personal information in ways that may pose a threat to individual privacy."

"This measure marks the first step by the government toward its commitment to cap unnecessary collection and use of the Social Insurance Number," she added. "By restricting the use of the SIN, the government is providing an example for other levels of government and the private sector to follow."

The decision reflects the concern of Parliamentarians and of the Parliamentary Committee on Justice and Solicitor-General in its report Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy that use of the SIN be more consistent with the original intent of Parliament. The government indicated in its response tabled in the House on October 14, 1987, that while restrictions on collection and use of the SIN would initially be applied by means of Treasury Board policy, legislation would be considered in the longer term. Effective immediately, however, any proposed new collection or use of the SIN for administrative purposes other than those listed on the attachment will have to be approved by Parliament.

.../2

Canada

Through the review process, which involved over 1,500 banks of information, a large number of uses of the SIN will be eliminated. These uses of the SIN by federal institutions will be phased out over five years at an estimated cost of $16 million. Some of the major changes will be the discontinuation of its use on application forms for citizenship, for credit checks required for federal programs, and as the principal federal employee identifier.

Negotiations have begun between the Department of Justice and the provinces and territories to obtain compliance with the guidelines issued by the Organization of Economic Cooperation and Development. These guidelines outline the protection of privacy and individual liberties with respect to personal information and therefore include controlling the collection and use of the SIN.

"The SIN was becoming the most commonly used identification number for a whole host of uses beyond the purpose for which it was originally intended," said Justice Minister Ray Hnatyshyn. "We are taking steps to reverse this trend. In addition to these measures announced today, we may consider legislation to regulate the collection and use of the SIN."

- 30 -

For further information:

Janet Lalonde
Treasury Board Secretariat
(613) 957-2425

Mark Zazulak
Department of Justice
(613) 957-4624

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C-535,(3) on 2 May 1980. The bill, which was essentially a revision of the original privacy legislation (Part IV of the Canadian Human Rights Act of 1977), also proposed a new section of the Act, which would have limited the federal government's use of the SIN to the administration of an Act of Parliament or a number of basic programs: pensions, student loans, family allowances, old age security, income tax and unemployment insurance. Otherwise, "no right, benefit or privilege shall be withheld from and no penalty shall be imposed on any individual by reason of a refusal by the individual to disclose to a government institution the Social Insurance Number assigned to the individual..." Except for uses authorized by statute, individuals could have required that the SIN be deleted from federal files about them. Whenever federal government institutions requested a SIN, they would have been required to explain the consequences, if any, of failure to provide it. Another provision would have explicitly authorized the Privacy Commissioner to review complaints about SINs. The bill died on the Order Paper.

REGULATING THE USE OF THE SIN

In recent years, governmental and non-governmental organizations have increasingly come to use the federal SIN as a standard identifying number in record-keeping systems containing personal information. In part, the use of the number by institutions that provide pension or other income-related benefits to members of the public facilitates confirmation of income by the Department of National Revenue. More generally, however, the proliferating use of the SIN is due to its convenience and the need for record-keeping systems to have a method of identifying each individual on file; numbering systems are more efficient

---

(3) Bill C-535, An Act to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with a right of access to government files containing personal information relating to themselves, 1st Session, 32nd Parliament, 1980. The same bill was introduced in the Senate by Senator Jacques Flynn.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

than other techniques of identification. Rather than establishing a different numbering system for each personal data bank, organizations find it easier and cheaper to use the SIN.(4)

The growing use of the SIN has resulted in two different kinds of privacy-related concerns. First, there appears to be considerable public resistance to the use of identifying numbers, and especially of one single identification number, on the grounds that it represents a dehumanizing influence in modern social life. Second, there are concerns that use of the SIN enhances the possibility that information gathered for one purpose might be used for another.(5)

Restricting the use of the SIN, however, is not likely to result in an overall reduction in the use of identifying numbers, which organizations find necessary in running their record-keeping systems. The real concern is whether use of the SIN should be allowed to continue unregulated so that one numbering system comes to dominate personal record-keeping in both the public and private sectors.

In connection with concerns about data linkage, the following must be considered. Although use of the SIN does facilitate the integration of data bases, such integration is also possible even where data bases do not use similar or identical identifiers; in fact, as the technological capacity to integrate data bases becomes more sophisticated, it appears that in future the use of the same identifying numbers will have little or no impact on integration. The crucial question with regard to data linkage, therefore, would appear to be not whether it can be completely prohibited, but in what circumstances and under what conditions it should be allowed.(6)

---

(4) Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Public Government for Private People, Report, 1980, Vol. 3, p. 589-590.

(5) Ibid., p. 771.

(6) Ibid., p. 773.

BP-206F

Étude générale

LE NUMÉRO D'ASSURANCE SOCIALE: LA RÉGLEMENTATION DE SON USAGE

David Johansen

DIVISION DU DROIT ET DU GOUVERNEMENT
Mai 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat YM32-2/206F
ISBN 0-660-92711-X

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE..... 1

RÉGLEMENTATION DE L'UTILISATION DU NAS..... 3

RAPPORT DU COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE..... 5

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS..... 8

PROJETS DE LOIS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE..... 8

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES..... 12

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT..... 13

ANNEXE

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE NUMÉRO D'ASSURANCE SOCIALE: LA RÉGLEMENTATION DE SON UTILISATION

CONTEXTE

Le présent document traite des restrictions à l'obtention et à l'utilisation du numéro d'assurance sociale (NAS), le moyen d'identification le plus répandu au Canada.

En 1964, le gouvernement libéral de M. Pearson créait le numéro d'assurance sociale (NAS) afin de remplacer le numéro d'assurance-chômage national utilisé par la Commission de l'assurance-chômage, qui relevait alors du ministère du Travail. Ce système avait à peu près épuisé les combinaisons numériques, et il fallait en trouver un autre avant la création, imminente, des régimes de pensions du Canada et des rentes du Québec. On estimait qu'il ne serait pas du tout pratique d'avoir deux systèmes de numérotation puisque les deux régimes s'appliqueraient à environ 4,5 millions de travailleurs. Cependant, l'adoption du NAS aux fins du versement des prestations du Régime de pensions du Canada n'est survenue qu'après de longs débats. Certains député et sénateurs disaient craindre que de nouvelles utilisations du NAS finissent par donner naissance à un système national de numérotation.

Bien que le NAS ait été institué aux fins des régimes fédéraux d'assurance-chômage et de pensions, son utilisation à d'autres fins ne fait l'objet d'aucun contrôle. Ainsi, beaucoup d'organismes fédéraux et provinciaux et d'entreprises privées s'en servent pour tenir leurs banques de données.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

De 1965 à la fin des années 70, la Chambre des communes ne s'est guère préoccupée de la croissance rapide de l'utilisation du NAS. Mais en 1979, le gouvernement conservateur fraîchement élu du Premier ministre Clark a promis d'y mettre un frein. Le 30 octobre suivant, le ministre d'État au Conseil du Trésor, l'honorable Perrin Beatty, annonçait que le gouvernement allait incessamment présenter un projet de loi

> tendant à limiter l'utilisation des numéros d'assurance sociale au sein du gouvernement fédéral dans le cas où l'on entend rendre obligatoire l'indication du numéro d'assurance sociale, de même que quelques premières étapes visant à limiter l'utilisation du numéro d'assurance sociale à l'extérieur du gouvernement fédéral [...] Le gouvernement fédéral a l'intention de décourager l'utilisation des numéros d'assurance sociale comme numéro unique d'identité au sein des ministères et organismes du gouvernement fédéral [...] Le gouvernement prépare actuellement une loi qui assurera un supplément de protection contre la divulgation non autorisée de renseignements d'ordre personnel, et restreindra la possibilité de relier les dossiers à l'aide du NAS en limitant le nombre d'utilisations des NAS. Cette loi sera présentée au cours de la présente session du Parlement(1).

Cependant, le gouvernement conservateur a été défait en décembre 1979 avant que ces nouvelles mesures législatives puissent être présentées à la Chambre. Il avait énoncé sa position définitive dans une lettre de M. Beatty publiée par The Globe and Mail le 11 février 1980, pendant la campagne électorale. Celui-ci y affirmait que le NAS était maintenant utilisé à diverses fins non autorisées, dans les secteurs public et privé:

> Les particuliers doivent fournir leur NAS dans diverses circonstances que n'avait pas prévues le Parlement à l'origine et, dans bien des cas, ils peuvent se voir privés d'un service s'ils refusent de communiquer leur numéro ou ne sont tout simplement pas informés des conséquences de leur refus(2).

---

(1) Chambre des communes, Débats, 1979, p. 749.

(2) The Globe and Mail (Toronto), le 11 février 1980, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La mesure proposée par le gouvernement de M. Clark a pris la forme du projet de loi C-535(3), présenté le 2 mai 1980 par M. Beatty. Le projet de loi, qui était en fait une révision de la première loi sur la protection des renseignements personnels (Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne de 1977), proposait en outre d'ajouter un nouvel article à la loi qui aurait contraint le gouvernement fédéral à n'utiliser le NAS que pour administrer une loi du Parlement ou un certain nombre de programmes essentiels, notamment les pensions, les prêts aux étudiants, les allocations familiales, les pensions de sécurité de la vieillesse, l'impôt sur le revenu et l'assurance-chômage. Pour le reste, "aucun droit, avantage ou privilège ne serait refusé ni aucune peine infligée à quiconque ayant refusé de divulguer à un organisme gouvernemental le numéro d'assurance sociale qui lui a été assigné [...]". Les particuliers auraient pu exiger que l'on supprime toute mention de leur NAS figurant dans les dossiers fédéraux les concernant à des fins autres que celles qu'autorisait la loi. Chaque fois qu'un organisme du gouvernement fédéral aurait demandé son NAS à un particulier, il aurait été tenu de lui expliquer, le cas échéant, les conséquences d'un refus. Une autre disposition autorisait expressément le Commissaire à la protection de la vie privée à examiner les plaintes concernant l'utilisation du NAS. Le projet de loi est resté au Feuilleton.

RÉGLEMENTATION DE L'UTILISATION DU NAS

Les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux en sont graduellement venus, au cours des dernières années, à utiliser le NAS comme numéro d'identification dans les systèmes de tenue de dossiers contenant des renseignements personnels. D'une part, l'utilisation de ce numéro par les institutions versant à des contribuables une pension ou d'autres

---

(3) Projet de loi C-535, Loi visant à compléter la législation canadienne en matière de protection de la vie privée et de droit d'accès des individus aux dossiers fédéraux qui contiennent des renseignements personnels les concernant, 1re session, 32e législature, 1980. Le sénateur Jacques Flynn a présenté le même projet de loi au Sénat.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

indemnités liées au revenu facilite la confirmation du revenu par le ministère du Revenu national. De façon plus générale, toutefois, l'utilisation massive du NAS tient à sa commodité et à la nécessité pour les gros systèmes de renseignements personnels d'une méthode permettant d'identifier chaque individu faisant l'objet d'un dossier; or, les systèmes de numérotation sont beaucoup plus utiles que toute autre technique d'identification. Plutôt que d'établir de nouveaux systèmes de numéros pour chaque banque de données personnelles, les organismes préfèrent utiliser le NAS: c'est plus pratique et moins coûteux(4).

L'utilisation accrue du NAS a soulevé deux types de préoccupations au sujet des renseignements personnels. Premièrement, le public semble s'opposer fermement à l'utilisation de numéros d'identification, et surtout à celle d'un numéro d'identification unique, convaincu que cela aurait une influence déshumanisante sur la vie sociale moderne. Deuxièmement, il craint que des renseignements recueillis dans un but précis puissent servir à d'autres fins.(5)

La restriction de l'utilisation du NAS n'entraînera probablement pas une réduction globale de l'utilisation des numéros d'identification, que les organismes jugent nécessaires à la gestion de leurs systèmes de tenue de dossiers. En fait, ce qu'il faut savoir, c'est si le NAS devrait continuer à être utilisé sans aucune réglementation, de sorte qu'un seul système de numéros serve à la tenue des dossiers personnels dans les secteurs public et privé.

Dans la mesure où l'on se préoccupe du couplage des données, il importe de considérer ce qui suit. L'utilisation du NAS facilite l'intégration des bases de données, mais leur intégration est possible même lorsqu'elles ne sont pas fondées sur des identifiants semblables ou identiques; en fait, nos moyens techniques dans ce domaine se sont perfectionnés, et il semble que l'utilisation d'un numéro d'identification unique aurait maintenant peu ou pas de répercussions sur l'intégration des archives. Par

---

(4) La Commission ontarienne d'étude sur la liberté d'information et sur la protection de la vie privée des individus, Public Government for Private People, Rapport, 1980, vol. 3, p. 589-590.

(5) Ibid., p. 771.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conséquent, en ce qui concerne le couplage des données, il s'agit avant tout non de savoir s'il faut l'interdire, mais plutôt de déterminer dans quelles circonstances et à quelles conditions il devrait être autorisé(6).

RAPPORT DU COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

En 1980, le ministre de la Justice a demandé au Commissaire à la protection de la vie privée nommé aux termes de la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, Mme Inger Hansen, de déterminer dans quelle mesure le NAS était utilisé et d'établir les répercussions de son utilisation sur la vie privée des particuliers. Aux termes de son mandat, le Commissaire devait déterminer dans quelle mesure le NAS était demandé et utilisé, à quelles fins il servait et si on l'employait pour coupler des données. Il devait aussi tenter d'établir quels dangers, le cas échéant, l'utilisation du NAS représentait pour la vie privée des particuliers et quelles seraient les conséquences d'une éventuelle réglementation ou interdiction de son obtention et de son utilisation. Le délai accordé ne permettant pas la tenue d'audiences publiques, la plupart des témoignages ont été recueillis sous forme de commentaires et de mémoires. Le rapport a été publié en janvier 1981(7).

Le Commissaire a constaté une grande diversité d'opinions au sujet du NAS. Par exemple, certaines personnes s'opposaient à son utilisation sous prétexte qu'il constitue un moyen d'identification impersonnel. D'autres craignaient que la simple possession du numéro d'une personne ne permette d'accéder à tous les renseignements accumulés sur elle, ou que l'utilisation du numéro facilite le couplage indu des données. Enfin, les uns s'opposaient à l'utilisation du NAS pour des raisons religieuses tandis que d'autres avaient gardé d'expériences vécues au cours de la Seconde Guerre mondiale une véritable aversion pour toute forme d'identification

---

(6) Ibid., p. 773.

(7) Commission canadienne des droits de la personne, Rapport du Commissaire à la protection de la vie privée sur l'utilisation du numéro d'assurance sociale, janvier 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personnelle au moyen de numéros. Par contre, certains vantaient l'efficacité et la précision que l'emploi du numéro permettait dans l'informatisation des données et ils en préconisaient l'application universelle à des fins d'identification(8).

Interrogés sur les raisons de leur opposition à l'utilisation du NAS, les intéressés ont pour la plupart répondu qu'elle permettait d'accéder à des renseignements sur une personne sans devoir au préalable l'en aviser ou obtenir son consentement.

L'étude a révélé que le NAS était devenu un moyen d'identification important dans le traitement des données et qu'il était très utilisé par les divers pouvoirs publics et dans le secteur privé pour identifier des personnes ou pour coupler des données, surtout dans l'administration de programmes d'aide publique. Au niveau fédéral, on l'utilisait surtout dans les domaines où la loi l'exigeait, notamment la Loi sur l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. On s'en servait aussi dans d'autres programmes pour faciliter l'identification des clients.

L'étude a permis d'établir que de nombreux programmes du gouvernement fédéral nécessitent l'échange d'un volume important de renseignements et que le NAS était souvent le moyen de les coupler. Il servait aussi à faire le lien entre divers renseignements personnels, ce qui faisait craindre une mauvaise utilisation préjudiciable à la vie privée des particuliers, surtout lorsque l'on sait avec quelles facilité et rapidité l'ordinateur permet de mémoriser, de traiter et d'extraire des quantités importantes de données.

Pourtant, l'étude du Commissaire concluait, en dépit de ces constatations, que le couplage des données n'était pas aussi répandu qu'on l'avait d'abord cru. En fait, le NAS servait surtout à distinguer les personnes portant le même nom. Toutefois, le Commissaire n'en observait pas moins que le NAS pouvait servir autant de méthode de couplage des données que de moyen d'identification universel. Il était en outre évident qu'on n'arriverait pas à éliminer le partage des données, toujours possible avec d'autres identifiants, en interdisant de demander et d'utiliser le

---

(8) Ibid., p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NAS. Aussi le rapport ne faisait-il aucune recommandation visant à en limiter l'utilisation, soulignant qu'aucune réglementation, quelle qu'elle soit, ne permettrait à elle seule d'éviter les inconvénients redoutés(9).

Le rapport contenait des recommandations dans quatre grands domaines. Constatant que la vie privée pourrait être menacée par le couplage indu des données, on recommandait de modifier le Code criminel du Canada de manière à interdire l'utilisation malhonnête de renseignements personnels fournis pour obtenir un avantage ou un service, ou aux termes de la loi ou confiés à un tiers pour qu'il les stocke à la condition expresse qu'il soit le seul à s'en servir. On notait trois avantages à cette solution:

> ce serait une protection contre l'utilisation ou la modification indivulguée des renseignements personnels fournis par l'individu en cause, cela sensibiliserait à la nécessité de protéger la vie des individus et il devrait en résulter de nouvelles mesures préventives contre les actes prohibés(10).

Cette proposition ne disait pas si l'utilisation du NAS devrait être limitée ou réglementée pour des raisons n'ayant aucun rapport avec le couplage des données, notamment qu'elle est impersonnelle, qu'elle évoque le souvenir de groupes victimes d'injustices ou de brutalités ou qu'elle est contraire à des croyances religieuses. Aussi recommandait-on au gouvernement fédéral de faire le nécessaire pour que les particuliers puissent, sur demande, ne pas être identifiés par le NAS ou un autre numéro dans les systèmes fédéraux d'information, quitte à exiger d'eux un droit raisonnable lorsque le traitement individualisé des renseignements coûterait sensiblement plus cher(11).

On recommandait également au gouvernement d'étudier la nécessité de plans d'urgence pour assurer la protection des banques de

---

(9) Ibid., p. 3.

(10) Ibid., p. 215.

(11) Ibid., p. 223.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

données contenant des renseignements personnels dans l'éventualité d'une catastrophe d'origine humaine ou naturelle(12).

Enfin, l'étude révélait que dans bien des cas, beaucoup de citoyens ne savent pas qu'ils ont le droit de refuser de divulguer leur NAS ou d'autres renseignements personnels. On recommandait au gouvernement fédéral de faire savoir aux Canadiens qu'ils ont droit à la protection des renseignements qui les concernent personnellement et qu'il leur incombe comme au gouvernement de ne pas communiquer à la légère(13).

Le gouvernement fédéral n'a pas donné suite à ces recommandations.

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Le 1er juillet 1983, le Parlement a proclamé la Loi sur la protection des renseignements personnels(14), abrogeant et remplaçant la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Loi sur la protection des renseignements personnels protège les renseignements personnels que les institutions fédérales détiennent sur les Canadiens; comme le NAS est considéré comme un renseignement personnel, aux termes de la définition que la loi donne de cette expression, il jouit de la même protection que tout autre identifiant ou renseignement personnel.

PROJETS DE LOIS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Un certain nombre de projets de lois d'initiative parlementaire portant sur l'utilisation du numéro d'assurance sociale ont été présentés à la Chambre des communes, mais ils sont tous restés au Feuilleton. Depuis 1980, trois députés progressistes-conservateurs ont présenté

---

(12) Ibid., p. 224.

(13) Ibid., p. 230.

(14) L.R.C. 1985, chap. P-21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des mesures presque identiques à ce sujet(15). La plus récente, le projet de loi C-236, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, a été présentée le 21 octobre 1986 par M. Stackhouse.

Ce projet de loi stipulait, comme tous les autres, que "Sous réserve de toute disposition contraire de la présente ou d'une autre loi, une personne, une association, un groupe ou un organisme qui n'est pas fédéral ne peut demander à quiconque de communiquer son numéro d'assurance sociale(16)". Il prévoyait en outre que "Sous réserve de toute disposition contraire de la présente ou d'une autre loi, nul n'est tenu de communiquer son numéro d'assurance sociale(17)". Aux fins du projet de loi, l'expression "organisme fédéral" désignait "un ministère, un département, un office, un conseil, une commission, une personne, un organisme de réglementation, un tribunal, un conseil consultatif, un bureau ou un autre organisme ayant ou présenté comme ayant une compétence ou des pouvoirs conférés aux termes ou en vertu d'une loi du Parlement du Canada(18)".

Aux termes du projet de loi, une personne aurait dû communiquer son numéro d'assurance sociale à tout organisme fédéral qui en aurait fait la demande par écrit et qui aurait joint à sa demande une déclaration indiquant a) à quelle fin il le demandait et b) la loi autorisant cette communication(19).

Une personne aurait pu accepter, sans toutefois y être obligée, de communiquer son NAS à une personne, une association, un groupe ou

---

(15) Le projet de loi C-537, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, 1re session, 32e législature, 12 mai 1980 (de l'honorable Ramon Hnatyshyn); le projet de loi C-586, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, 1re session, 32e législature, 2 mai 1980 (de M. J. Gamble); le projet de loi C-245, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, 1re session, 33e législature, 27 juin 1985 (de M. R. Stackhouse); le projet de loi C-236, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, 2e session, 33e législature, 21 octobre 1986 (de M. R. Stackhouse).

(16) Projet de loi C-236 (2e session, 33e législature), par. 3(1).

(17) Ibid., par. 3(2).

(18) Ibid., art. 2.

(19) Ibid., art. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un organisme non fédéral qui en aurait fait la demande par écrit si l'auteur de la demande y avait joint une déclaration indiquant à quelle fin il le demandait et avisant l'intéressé de son droit de refuser de le communiquer(20).

Le projet de loi prévoyait en outre que le NAS ne serait utilisé que pour la fin à laquelle sa communication serait demandée à ses termes ou à ceux d'une autre loi(21).

Aux termes d'une autre disposition, lorsque vingt députés auraient estimé dans l'intérêt public de communiquer le NAS à une certaine fin qui n'aurait pas été légalement autorisée, ils auraient pu présenter au Président de la Chambre, pour que celle-ci l'étudie, une motion visant à constituer un comité spécial de sept membres chargé de faire une étude et un rapport sur la question de savoir si la communication et l'utilisation du NAS à cette fin servirait au mieux l'intérêt public(22). Par ailleurs, la Chambre aurait été tenue d'étudier la motion dans les cinq jours de séance suivant sa présentation(23). Le jour de son examen par la Chambre, la motion aurait été réputée adoptée à l'heure normale de l'ajournement si elle n'avait pas été adoptée ou rejetée avant(24).

De plus, toute personne aurait pu solliciter de la Cour fédérale du Canada un jugement déclaratoire, une injonction, des dommages-intérêts ou un autre recours lorsque, pour avoir refusé, ce qui aurait été permis, de communiquer son NAS, on l'aurait privée ou menacée de la priver d'un avantage ou d'une prestation auxquels elle aurait eu droit(25). En outre, une personne qui aurait communiqué son NAS lorsque sa communication

---

(20) Ibid., art. 5.

(21) Ibid., art. 6.

(22) Ibid., par. 7(1).

(23) Ibid., par. 7(2).

(24) Ibid., par. 7(3).

(25) Ibid., par. 8(1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

n'aurait pas été légalement requise aurait été réputée ne pas voir abandonné son droit à un recours mentionné ci-dessus(26).

Enfin, aux termes du projet de loi, aurait été coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et passible d'une amende d'au plus 1 000 dollars quiconque

a) aurait publié, sans le consentement de son titulaire, un NAS communiqué en vertu de la loi;

b) aurait obligé ou essayé d'obliger, par menace, par intimidation ou par la force, une personne à communiquer son NAS lorsque la communication n'en aurait pas été requise par la loi; ou

c) aurait utilisé le NAS d'une personne d'une manière qui n'aurait pas été autorisée par la loi(27).

Le 14 septembre 1988, l'honorable Robert Kaplan présentait à la Chambre une autre mesure d'initiative parlementaire, le projet de loi C-321, Loi modifiant le Code criminel (numéro d'assurance sociale)(28), qui n'a cependant pas atteint l'étape de la deuxième lecture. Il aurait eu pour effet de restreindre l'utilisation du NAS aux institutions fédérales, afin de protéger les renseignements personnels concernant les Canadiens. Il visait à modifier le Code criminel de manière à ce qu'il prévoie expressément qu'"Il est interdit de demander à quiconque de communiquer un numéro d'assurance sociale". Cette disposition ne visait cependant pas les "institutions fédérales", expression désignant une institution au sens de la Loi sur l'accès à l'information. Quiconque y aurait contrevenu aurait commis une infraction et encouru, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 5 000 $ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines. Enfin, dans toute poursuite pour infraction à cette disposition, il aurait suffi, pour prouver l'infraction, d'établir qu'elle avait été commise par un agent ou un mandataire (qu'il

---

(26) Ibid., par. 8(2).

(27) Ibid., art. 9.

(28) Projet de loi C-321, Loi modifiant le Code criminel (numéro d'assurance sociale), 2e session, 33e législature, 14 septembre 1988 (de l'honorable Robert Kaplan).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ait été ou non identifié ou poursuivi) de l'accusé; celui-ci aurait cependant pu se disculper en prouvant que l'infraction avait été perpétrée à son insu ou sans son consentement et qu'il avait pris les mesures nécessaires pour l'empêcher.

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

En mars 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes publiait son rapport sur l'examen qu'il avait fait de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels(29). Le Comité partageait les craintes exprimées par M. Stackhouse dans sa mesure d'initiative parlementaire, le projet de loi C-236, et dans d'autres mesures du même effet, et estimait que le NAS ne devait jamais servir à des fins non prévues ou autorisées par le Parlement. Il notait que l'Association du barreau canadien avait adopté, lors de son congrès annuel de 1986, une résolution au sujet du NAS qui traduisait sa vive inquiétude à l'égard du principe voulant qu'un numéro d'identification obligatoire serve à trouver des personnes à des fins autres que l'impôt sur le revenu, l'assistance sociale et les pensions, fins auxquelles le NAS a été institué(30).

Le Comité a donc recommandé d'ajouter à la Loi sur la protection des renseignements personnels un nouvel article n'autorisant l'obtention et l'utilisation du NAS qu'aux fins expressément autorisées par la loi fédérale ou son règlement d'application. Dans tous les autres cas, la loi interdirait aux gouvernements fédéral et provinciaux et aux entreprises privées de refuser des biens ou des services à un particulier qui ne leur communiquerait pas son NAS. De plus, le Comité a instamment demandé de prévoir dans la Loi sur la protection des renseignements personnels un

---

(29) Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, Rapport, Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, mars 1987.

(30) Association du barreau canadien, National, (septembre 1986), Congrès annuel de 1986, résolution n° 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

droit d'action à l'intention de quiconque serait victime de ce genre de discrimination(31).

Plus précisément, le Comité a recommandé de modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels de la façon suivante:

> Il est illégal pour une institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de demander à quiconque son numéro d'assurance sociale, sauf pour des fins expressément autorisées par la loi.
>
> Il est illégal pour toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de refuser à quiconque un droit, un avantage ou un privilège prévu par la loi du seul fait que l'individu en question refuse de fournir son numéro d'assurance sociale, à moins que la communication du numéro d'assurance sociale soit exigée par une loi fédérale.
>
> Toute institution fédérale qui demande à un individu de fournir son numéro d'assurance sociale doit préciser si la communication est impérative ou volontaire, en vertu de quelle loi ou de quel autre texte réglementaire le numéro d'assurance sociale est demandé, et quels usages il en sera fait(32).

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT

Dans sa réponse du 15 octobre 1987 au rapport du Comité permanent(33), le gouvernement fédéral a souscrit aux craintes du Comité au sujet de l'utilisation croissante du NAS. Il y observait que bien que le NAS ait été institué pour les besoins du Régime de pensions du Canada et de l'assurance-chômage, il était maintenant utilisé à de nombreuses fins,

---

(31) Ibid., p. 46.

(32) Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, Rapport, Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, mars 1987.

(33) Gouvernement du Canada, Accès et renseignements personnels: Les prochaines étapes, Réponse du gouvernement au rapport du comité parlementaire chargé d'étudier l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comme l'impôt sur le revenu, la pension de la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, la taxe d'accise, les prêts aux étudiants et les élections fédérales. De plus, les secteurs public et privé en font abondamment usage partout au Canada.

Le gouvernement a reconnu que les Canadiens ne tiennent pas à ce que le NAS devienne un numéro d'identification universel, et a affirmé qu'il ferait très bientôt en sorte que cela n'arrive pas en établissant une politique visant les fins suivantes:

- exiger que tous les ministères et organismes fédéraux fassent approuver par le Conseil du Trésor toutes les utilisations actuelles du NAS qui ne sont pas autorisées par une loi ou un règlement;

- interdire l'obtention ou l'utilisation du NAS à de nouvelles fins administratives, sauf dans les cas autorisés par une loi ou un règlement;

- indiquer clairement au public les lois et règlements aux termes desquels il est obligatoire de fournir le NAS;

- exiger que l'institution qui demande à une personne de fournir son NAS lui précise pour quelle fin elle le requiert et si la communication du numéro est exigée par la loi;

- prévoir qu'il ne peut être refusé un droit, un avantage ou un privilège ni infligé de peine à quiconque refuse de fournir son NAS à une institution fédérale, à moins que la communication en soit exigée par la loi(34).

Le gouvernement a indiqué qu'il examinerait la loi afin d'y intégrer ces principes à long terme(35).

Il a également déclaré que lorsqu'il aurait réglementé l'utilisation qu'il fait du NAS, il s'efforcerait d'imposer des contrôles similaires au reste du secteur public et au secteur privé et qu'il étudierait cette initiative dans le cadre des négociations visant à obtenir l'adhésion aux lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont l'objet est de protéger la

---

(34) Ibid., p. 6-7.

(35) Ibid., p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

confidentialité des renseignements personnels et les libertés individuelles. Il a ajouté que s'il ne peut parvenir à des ententes satisfaisantes, il veillera à adopter des mesures législatives pour réglementer l'obtention et l'utilisation du NAS, y compris, au besoin, des modifications au Code criminel qui auraient pour effet d'interdire de demander un NAS, sauf dans les cas autorisés par la loi(36).

Le 8 juin 1988, la présidente du Conseil du Trésor, l'honorable Pat Carney, a annoncé que le gouvernement entendait limiter l'utilisation que font les organismes fédéraux du NAS et de ne leur permettre de s'en servir qu'aux fins de l'administration des programmes d'impôt et de pensions, des programmes sociaux et de prestations, et d'autres lois et règlements fédéraux. Le lecteur trouvera en annexe le texte du communiqué ainsi que la liste des lois, règlements et programmes fédéraux aux fins desquels l'utilisation du NAS sera autorisée.

L'examen de l'utilisation du NAS à l'échelle du gouvernement a permis d'établir la liste des lois, règlements et programmes fédéraux pour lesquels l'obtention et l'utilisation du NAS seront autorisées. Les ministères et le Conseil du Trésor ont dégagé les utilisations administratives courantes qui ne sont pas autorisées par la loi et les abandonneront graduellement au cours des cinq prochaines années. Entre autres principaux changements, on ne se servira plus du NAS sur les formulaires de demande de citoyenneté ou pour procéder à des vérifications de crédit dans le cadre des programmes fédéraux; le NAS ne sera plus non plus le principal moyen d'identifier les fonctionnaires fédéraux. Le lecteur trouvera à la fin du communiqué annexé une liste partielle des utilisations qui seront abandonnées.

Avant l'annonce, le 8 juin 1988, de la politique fédérale en la matière, une personne pouvait être privée d'un service ou d'un avantage pour avoir refusé de fournir son NAS, même si elle n'était obligée de le fournir qu'à des fins autorisées par la loi. Le Commissaire à la protection de la vie privée s'en était déjà inquiété dans son rapport annuel de 1986-1987:

---

(36) Ibid., p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Il est peu rassurant de dire aux Canadiens que, sauf dans les quelques situations prévues par la loi, ils ne sont pas obligés de fournir leur NAS, car ce refus risque de les priver d'un service ou d'un avantage. Aucune organisation en devrait refuser des biens, des services, des avantages ou des droits pour non-communication du NAS, à moins que le numéro ne soit explicitement exigé dans une loi. Ce principe devrait s'appliquer aussi bien au gouvernement qu'au secteur privé, et devrait figurer dans la législation(37).

Mais depuis l'annonce de la nouvelle politique, du moins dans le cas des institutions fédérales, aucun droit, avantage ou privilège ne peut être refusé ni aucune peine imposée à une personne qui refuse de communiquer son NAS, sauf lorsque cette communication est exigée par la loi.

Cette règle s'applique même aux programmes fédéraux dans le cadre desquels l'utilisation du NAS est autorisée non par une loi, mais uniquement par le Conseil du Trésor. Il est également interdit aux institutions fédérales de demander et d'utiliser le NAS à des fins administratives nouvelles, sauf lorsque la loi les y autorise.

Enfin, selon le communiqué, le ministère de la Justice a entamé des négociations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de les amener à se conformer aux lignes directrices de l'OCDE visant à protéger la vie privée et les libertés individuelles en ce qui concerne les renseignements personnels; ces lignes directrices portent sur le contrôle de l'obtention et de l'utilisation du NAS.

Le jour même de l'annonce de Mme Carney, le ministre de la Justice, l'honorable Ramon Hnatyshyn, déclarait en substance que le NAS est en passe de devenir le numéro d'identification le plus communément utilisé, et il sert à de multiples fins auxquelles il n'était pas destiné au début. Il ajoutait que le gouvernement prenait des mesures pour renverser cette tendance et qu'en plus de celles que venait d'annoncer sa collègue, il pourrait songer à présenter un projet de loi pour réglementer l'obtention et l'utilisation du NAS.

---

(37) Commissaire à la protection de la vie privée, Rapport annuel, 1986-1987, p. 23.

ANNEXE

Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada

Communiqué News Release

Library of Parliament
CANADA
JUN 22 1988
Br. V.
Bibliothèque du Parlement

Division des communications
L'Esplanade Laurier Ottawa K1A 0R5
613 957-2400

Communications Division
L'Esplanade Laurier Ottawa K1A 0R5
613 957-2400

88/18

À publier immédiatement
Le 8 juin 1988

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL LIMITE L'UTILISATION DU NUMÉRO D'ASSURANCE SOCIALE

La présidente du Conseil du Trésor, l'honorable Pat Carney, a annoncé aujourd'hui l'intention du gouvernement de limiter l'utilisation que font les organismes fédéraux du numéro d'assurance sociale (NAS). On ne devra se servir du NAS qu'aux fins de l'administration des programmes d'impôt et de pensions, des programmes sociaux et d'avantages, et d'autres lois fédérales, énumérés sur la liste ci-jointe.

Un examen de l'utilisation actuelle du NAS à l'échelle du gouvernement a mené à l'établissement d'une liste des lois fédérales, des règlements et des programmes connexes pour lesquels la collecte et l'utilisation du NAS seront autorisées.

Mme Carney a déclaré: «Bon nombre de Canadiens se sentent menacés par l'utilisation qu'on fait de leur numéro d'assurance sociale comme moyen d'identification universel. Étant donné l'évolution rapide de l'informatique, ces personnes se préoccupent de plus en plus de ce que le NAS puisse permettre un accès non justifié à des renseignements personnels et menace de ce fait leur vie privée.

«Le gouvernement a franchi une première étape à l'égard de son engagement d'éliminer toute collecte ou utilisation superflue du numéro d'assurance sociale, a ajouté la ministre. Il donne ainsi le ton aux autres paliers de gouvernement et au secteur privé dans les efforts pour réduire le recours au NAS.»

Cette décision fait suite au désir exprimé par les parlementaires et le Comité permanent de la justice et du solliciteur général dans son rapport intitulé Une question à deux volets: comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, selon lequel on rendrait l'utilisation du NAS plus conforme aux intentions premières du Parlement. Dans sa réponse à ce rapport, laquelle a été

.../2

Canada

déposée le 14 octobre 1987, le gouvernement a indiqué qu'il restreindrait tout d'abord la collecte et l'utilisation du NAS par une politique du Conseil du Trésor et que des mesures législatives seraient envisagées à plus long terme. Cependant, le Parlement devra désormais approuver tous les projets recourant à de nouvelles collectes ou de nouvelles utilisations du NAS à des fins administratives, outre les fins mentionnées.

Suite à l'examen, qui a porté sur plus de 1 500 fichiers de renseignements, on abandonnera progressivement, au cours des cinq prochaines années, un grand nombre d'utilisations du NAS. Cette mesure entraînera des coûts de l'ordre de 16 millions de dollars environ. Entre autres principaux changements, on ne se servira plus du NAS sur les formulaires de demande de citoyenneté, ou pour procéder à des vérifications du crédit dans le cadre des programmes fédéraux; il ne sera pas non plus l'unique moyen d'identifier les fonctionnaires fédéraux.

Des négociations sont en cours entre le ministère de la Justice, d'une part, et les provinces et les territoires, d'autre part, en vue de l'application des lignes directrices émises par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Ces lignes directrices insistent sur la protection de la vie privée et des libertés individuelles en ce qui concerne les renseignements personnels et, par conséquent, prévoient des méthodes de contrôle de la collecte et de l'utilisation du NAS.

«On a eu recours au NAS comme principale source d'identification pour une foule d'utilisations qui dépassent maintenant celles qui avaient été initialement prévues, a précisé l'honorable Ray Hnatyshyn, ministre de la Justice, et nous prenons les mesures qui s'imposent pour renverser cette tendance. Outre celles annoncées aujourd'hui, nous envisagerons une mesure législative qui réglementerait la collecte et l'utilisation du NAS.»

- 30 -

Pour plus de détails, communiquer avec:

Janet Lalonde
Secrétariat du Conseil du Trésor
(613) 957-2425

Mark Zazulak
Ministère de la Justice
(613) 957-4624

LOIS ET RÈGLEMENTS EXISTANTS

Loi électorale du Canada
Règlement du Canada sur les normes du travail
(Code canadien du travail)
Règlement sur le Régime de pensions du Canada
(Régime de pensions du Canada)
Règlement canadien sur les prêts aux étudiants
(Loi canadienne sur les prêts aux étudiants)
Loi sur la Commission canadienne du blé
Règlement sur les allocations familiales
(Loi de 1973 sur les allocations familiales)
Règlement sur la saisie-arrêt pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires
(Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales)
Règlement sur les demandes de versement au titre de la taxe d'accise sur l'essence et l'essence d'aviation
(Loi sur la taxe d'accise)
Loi de l'impôt sur le revenu
Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs
Règlement sur la sécurité de la vieillesse
(Loi sur la sécurité de la vieillesse)
Règlement sur la surveillance des hippodromes
(Code criminel)
Règlement sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt
(Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt)
Loi de 1971 sur l'assurance-chômage et le Règlement
Règlement sur les allocations des anciens combattants
(Loi sur les allocations des anciens combattants)

PROGRAMMES

Programmes sur le revenu et sur les soins de santé
(Affaires des anciens combattants)
Programme d'aide à l'adaptation des immigrants
(Emploi et Immigration)
Office d'aide à l'adaptation des travailleurs
(Travail)
Fichier dosimétrique national en ce qui concerne les radioexpositions professionnelles
(Santé nationale et Bien-être social)
Programme de logement pour les ruraux et les autochtones
(Société canadienne d'hypothèques et de logement)
Programme en matière d'assistance et de développement économique
(Affaires indiennes et du Nord)
Appels relatifs à l'impôt
(Revenu national - Impôt)

ABANDON DE CERTAINES UTILISATIONS DU NAS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Les ministères et le Conseil du Trésor ont examiné les utilisations courantes du NAS à des fins administratives qui ne découlent pas d'une loi. Suite à cet examen, de nombreuses utilisations du NAS cesseront, dont celles énumérées ci-dessous.

ORGANISME	UTILISATION	OBJET
Pêches et Océans	Systèmes de délivrance de permis	Délivrer des permis aux pêcheurs commerciaux et délivrer des permis de pêche.
	Bordereaux d'achat et systèmes qui concernent le niveau des prises et d'effort	Gérer la pêche, établir les contingents et les allocations, et contrôler les prises.
	Systèmes internes (infractions, système OASIS, etc.)	Faciliter la mise en application de la règlemen tation, l'établissement de statistiques et l'exécution de travaux de recherche.
Office canadien du poisson salé (y compris Pêches et Océans)	Crédit aux pêcheurs	Contrôler les créances et les sommes exigibles.
	Déductions de taxes scolaires	Remettre aux différents conseils scolaires de Terre-Neuve et du Labrador la taxe scolaire déduite de la rémunération des employés.
Revenu national (Douanes et Accise)	Programme de ristourne de la taxe sur le carburant	Verser aux contribuables une ristourne des taxes payées sur leurs achats d'essence ou de carburant diesel à des fins particulières.
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	Programmes de bourses d'études	Recenser les auteurs de demandes de bourses et administrer les programmes.

ORGANISME	UTILISATION	OBJET
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Hébergement dans des propriétés immobilières appartenant à la SCHL	Obtenir des renseignements de services d'informations financières dans le but d'administrer les programmes d'hébergement et de location.
	Programme de bourses d'études universitaires de la SCHL	Administrer le dépôt direct de fonds de bourses et confirmer l'inscription des boursiers.
	Réponses aux demandes présentées en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels	Recenser les personnes visées et repérer leurs dossiers.
Travail	Demandes de bourses	Recenser les auteurs des demandes de bourses.
	Enregistrement de plaintes	Recenser les personnes qui portent plainte à propos du non-paiement de leur salaire.
	Récupération de fonds	Informer la Société canadienne des postes des sommes que les employés accidentés ont reçues sous forme d'indemnités.
	Dossiers relatifs au traitement d'employés en milieu hospitalier	Recenser les auteurs de demandes d'indemnités à la suite d'accidents du travail.
	Perte de revenu des employés	Obtenir des employeurs des renseignements sur des employés ayant demandé une indemnité liée à un accident de travail.
	Refus de travailler en cas de danger	Recenser les personnes qui portent plainte à propos de conditions de travail dangereuses.

ORGANISME	UTILISATION	OBJET
Défense nationale	Matricule	Fournir un numéro d'identité personnel unique aux fins de tous les aspects de l'administration du personnel.
Revenu national (Impôt)	Demandes présentées en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels	Recenser les personnes visées et repérer leurs dossiers.
Secrétariat d'État	Demandes de citoyenneté	Repérer les personnes qui présentent une demande de citoyenneté.
Solliciteur général - Service canadien du renseignement de sécurité	Enquêtes	Recenser les personnes au sujet desquelles on cherche à obtenir des renseignements au cours d'enquêtes.
Divers ministères	Comme numéro d'employé pour les dossiers d'employés	Fournir un code d'identification personnel unique pour tous les employés et ce, aux fins de l'administration du personnel.

* * *

Suivent des exemples d'utilisations du NAS auxquelles on mettra un terme.

- l'administration de divers programmes d'aide aux anciens combattants, y compris la formation des pensionnés, les fonds d'aide et les demandes d'hypothèques;
- les formulaires de demande d'aide financière utilisés par les Canadiens en voyage à l'étranger;
- certains services du personnel, y compris les formulaires médicaux et de réclamation d'assurance, ainsi que les cartes d'identité;
- plusieurs utilisations reliées aux demandes de séjour temporaire au Canada produites par des étudiants;
- les demandes de résidence permanente au Canada.